

Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement

Introduction

Geert van Vliet

Version finale - 29 juin 2016



Photos : Geert van Vliet

Le contenu de ce rapport n'engage pas nécessairement l'entité qui finance cette étude (la Banque Interaméricaine de Développement) ni aucune personne rencontrée ou autre organisation mentionnée. Ce rapport reste de l'entière responsabilité de ses auteurs.

Introduction

Cette étude émane d'une demande initiée et financée par la Banque Interaméricaine de développement (BID) et portée par la BID et le Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles (MARNDR) à l'aide d'un Groupe de Travail conjoint. Cette demande était très explicite : « réalisez une étude systémique du « secteur agricole/rural », portez votre regard sur de possibles interventions publiques (politiques et/ou investissements), sortez des sentiers battus, tournez-vous vers le futur et soyez opérationnels ». La qualité de l'approche systémique développée par l'équipe BID lors de la définition du domaine d'étude dans nos termes de référence a profondément stimulé et influencé notre travail.

Il nous a été demandé de répondre à quatre questions précises : 1. Comment fonctionne le système « secteur agricole/rural » ? 2. Vers quoi orienter ce système ? 3. Quels sont les leviers à favoriser ? 4. Si on actionne tels leviers (mesures politiques à prendre et investissements publics à réaliser), quels seraient les impacts, sur quels types de croissance ?

Plusieurs hypothèses ont alors fondé notre approche. Les entours du système «secteur agricole/rural» sont constitués par le contexte national, le contexte international et le contexte global, formant autant de systèmes plus larges qui l'influencent. Haïti a été exposé à des stress multiples (économique, politique, social, climatique, sismique). Nous formulons l'hypothèse selon laquelle l'exposition à ces stress, divers, parfois répétés, dont les effets immédiats et cumulatifs sont difficiles à gérer, ont paradoxalement contribué à l'accroissement de flux continus d'aide internationale (sous forme de dons et prêts) et de transferts de la part de la diaspora. Une partie substantielle de ces flux peut être considérée comme de véritables rentes¹ (géopolitiques, humanitaires, environnementales, telles qu'envisagées par Richard Auty, 2007).

Le secteur agricole/rural à étudier se situe (avec le secteur industriel de la sous-traitance) parmi les quelques systèmes productifs à l'intérieur d'un système national plus large qui lui, dépend chaque fois plus des diverses rentes évoquées. Cette caractéristique fondamentale d'un système global multi-rentier, explique à la fois l'importance de l'agriculture en Haïti aujourd'hui et les stratégies fréquemment opposées se déployant dans les diverses arènes de politique haïtiennes. Elles opposent les défenseurs d'une redistribution de ces rentes vers la **consommation** publique ou privée, principalement urbaine et les défenseurs d'un réinvestissement **productif** des mêmes rentes, principalement en appui à la production privée, dans l'industrie et l'agriculture.

La deuxième hypothèse que nous voudrions éprouver, dans le cadre d'une approche systémique inspirée par Joël de Rosnay (1975) est qu'un grand nombre des problèmes que nous avons pendant des années analysés ou tenté de résoudre à l'intérieur du secteur, ou à l'intérieur du MARNDR, ont en fait leur source dans un contexte plus large. Non seulement au niveau du cadre macro-économique (thème de plus en plus abordé en Haïti), mais surtout au niveau du cadre macro-politique, une thématique usuellement évitée dans le secteur. Le cadre macro-politique concerne le fonctionnement du système politique, la nature du régime et la structuration des trois branches de l'Etat, aspects définis dans la Constitution.

¹ Par rente, nous comprenons un revenu qui n'est pas le fruit du travail de la part de celui qui le reçoit.

Afin de répondre à ces questions et d'éprouver ces hypothèses, nous avons mobilisé nos savoir-faire et propres expériences, révisé la bibliographie, réalisé des dizaines d'entrevues, analysé les expériences de terrain dans différents départements. Nous avons recensé et exploité les données disponibles à partir de plusieurs cadres théoriques et disciplines. Chaque chapitre indique ainsi une problématique, une question centrale, des hypothèses qui ont guidé notre recherche, les méthodologies utilisées, les résultats obtenus et leur analyse, des implications pour l'action, des scénarios traçant les évolutions possibles des thèmes abordés (quand cela était pertinent) et des conclusions.

L'étude aborde le secteur agricole/rural selon une perspective à la fois systémique et prospective. Elle concerne aussi bien les investissements publics et le rôle potentiel de l'Etat, que les investissements privés, incluant ceux réalisés par les producteurs eux-mêmes, quelle que soit la taille et la structure de leur exploitation. Elle prend en compte la diversité des acteurs du secteur agricole et rural agissant dans diverses arènes politiques à plusieurs niveaux (nationale, locales, sectorielles, territoriales, filières). Elle vise à repérer les dynamiques et les points de blocage de l'agriculture haïtienne (milieu et environnement productif, dotation en facteurs de production, emploi, dotations en infrastructures, aménagement du territoire, fonctionnement des filières) et leur contribution à l'économie du pays (revenus, devises, consommations intermédiaires). Elle abordera de même l'accès aux services et biens publics (règles et leur application, signaux de politique, fonds incitatifs, infrastructures rurales, éducation, formation, santé) et leur qualité. La disponibilité et la qualité des services d'appui aux dynamiques productives seront aussi étudiées (services phytosanitaires, formation professionnelle, vulgarisation, recherche agronomique). L'idée est non seulement de contribuer à une meilleure compréhension de ce système mais surtout d'identifier les leviers d'action produisant le plus d'effets multiplicateurs (en modifiant les politiques et/ou les instruments et les approches) qui permettraient de l'améliorer.

La notion « d'amélioration du système » n'a pas été considérée comme une affaire entendue et réglée. Elle a été au contraire construite et, quand cela était possible, partagée afin de contribuer à renforcer la confiance entre les acteurs du système – une ressource rare aujourd'hui. Il existe différentes coalitions d'acteurs, avec chacune leur vision du monde et leurs perceptions. Si le passé peut avoir opposé ces coalitions d'acteurs, le futur peut éventuellement les réunir. Les diverses parties prenantes du secteur agricole et rural ont donc été mobilisées ; les différents types de producteurs, les acteurs en amont et aval des filières, les organisations du « secteur privé » et leurs instances faîtières ; le MARNDR et les autres ministères ayant un impact sur l'agriculture et les conditions de vie en milieu rural (le Ministère de l'Economie et des Finances, la Banque de la République d'Haïti, le Ministère de l'Education, le Ministère de la Santé, le Ministère des transports et des infrastructures, le Ministère du Commerce, le Ministère des Relations extérieures, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales) ; la Commission Interministérielle d'Aménagement du Territoire dépendant du Bureau du premier Ministre ; les organismes bancaires et financiers en milieu rural ; les organismes en appui aux producteurs ruraux ; des maires et membres des Conseils d'Administration des Sections Communales (Casecs) ; les chercheurs enseignants et étudiants dans les universités publiques et privées faisant de la recherche en milieu rural ; les ONG ; (...) et bien sûr les principales agences internationales investissant elles aussi dans l'agriculture et le secteur rural, incluant la BID, financeur de cette étude.

L'étude a été portée par le Centre de Coopération Internationale en Recherche Agricole pour le Développement (CIRAD, France). Elle a mobilisé une équipe internationale, interdisciplinaire et aux expériences variées (en tant que chercheurs, enseignants-chercheurs, consultants).

La réalisation de l'étude a permis de collecter une littérature vaste et d'identifier des bases de données pertinentes et indispensables pour l'analyse du système agricole, parfois insuffisamment exploitées (cas du RGA 2010). De même nous avons été confrontés à des déficits importants au niveau de certaines données (micro, macro) ou à leur faible qualité notamment en économie (qui rendent impossible la conception de modèles macro-économiques) ou en écologie (la difficulté de modéliser les processus de déforestation et reboisement). Dans le domaine de l'économie, cela nous a interpellé : sur quelles bases le pilotage économique du pays a-t-il reposé pendant ces nombreuses années ? Comment ces incertitudes ont-elles été prises en compte dans les recommandations formulées ?

Quand les données existent, nous les avons réunies et exploitées. Quand les données sont absentes, nous le signalons.

Le rapport est composé de 16 chapitres organisé en quatre parties, précédées par une introduction et clôturées par une conclusion. La première partie tente de resituer le système agricole/rural dans son contexte. Dans un premier chapitre, Michel Benoit Cattin donne une vue d'ensemble du secteur agricole d'un point de vue démographique, alimentaire et macro-économique. Ce tableau est complété par une comparaison des performances agrégées de l'agriculture haïtienne avec celles d'un panel de pays. Dans un deuxième chapitre, Thierry Giordano analyse les contraintes majeures à la croissance du pays, à l'aide du modèle HRV (Hausman, Rodrik et Velasco) et regarde comment ces contraintes pénalisent le secteur agricole. Son analyse permet de mettre en perspective l'effet des mesures macro-économiques par rapport à d'autres facteurs aussi ou plus pregnants (l'accès aux infrastructures, la gouvernance ou la qualité de formation des ressources humaines). Le chapitre 3 (par Vincent Geronimi et Thomas Poitelon) aborde les enjeux de la soutenabilité à partir de l'approche « prise en compte du capital naturel » développée par la Banque Mondiale (Hamilton et al.). Ce chapitre met en exergue le fait qu'Haïti a pu compenser les pertes de capital naturel au cours des 30 dernières années, en substituant des terres arables pour des terres urbanisées et par l'apport des transferts de la diaspora et de l'aide publique au développement. Cependant, cette substitution ne peut éternellement continuer, car des seuils critiques en matière de disponibilité de terres arables, de biodiversité, d'accès à l'eau sont en voie d'être atteints, ce qui pose la question de la soutenabilité de l'agriculture en Haïti. Dans le chapitre 4 qui suit, les mêmes auteurs analysent la vulnérabilité face aux risques naturels et commerciaux. Ils attirent notre attention sur le fait que l'exposition aux risques naturels et commerciaux est inégalement répartie, tant en termes sociaux qu'en termes géographiques. Les stratégies de réponse ne pourront être uniques.

La deuxième partie aborde l'agriculture dans sa diversité. Le chapitre 5 élaboré par Sandrine Fréguin-Gresh, Lala Razafimahefa, Gaël Pressoir, Lovinsky Dhaïti et Rideler Philius propose une approche méthodologique développée sur la base de l'utilisation d'informations spatiales des données du RGA (enquête communautaire et enquêtes exploitations agricoles) qui permet d'explorer la diversité et de réfléchir sur les orientations géographiques et socio-économiques des interventions à concevoir. Au-delà de confirmer l'extrême diversité des situations agricoles, l'intention des auteurs est de produire des typologies de territoires et d'exploitations agricoles permettant de mieux cibler les interventions publiques et privées à venir. Le chapitre 6 (Gaël Pressoir, Sandrine Fréguin Gresh, François-Xavier Lamure Tardieu et Frédéric Lançon) analyse diverses filières agricoles et leurs contributions relatives au PIB agricole, en mettant l'accent sur des filières et territoires pouvant avoir, en termes d'interventions, des effets multiplicateurs prometteurs, notamment en termes de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté rurale. Puis, le chapitre 7 porté par Geert van Vliet, Sandrine Fréguin-Gresh, Thierry Giordano, Jacques Marzin et Gaël Pressoir aborde la problématique foncière telle qu'elle émerge de l'analyse des données du Recensement Général Agricole de 2010 puis discute les défis qu'elle pose aujourd'hui en termes de politiques publiques.

La troisième partie est centrée sur les interventions sectorielles qui peuvent favoriser la croissance et sa redistribution productive. Dans le chapitre 8, Jacques Marzin analyse les éléments encore dispersés des processus d'innovation dans l'agriculture Haïtienne et suggère des mesures permettant de les mettre en relation pour en faire un véritable « système ». Le chapitre 9 (Bénédicte Paul) aborde les difficultés d'accès au financement de la productivité et de l'innovation et examine diverses alternatives, dont l'émergence d'entrepreneurs de deuxième niveau et la possibilité de création d'un fonds d'investissement public-privé qui pourrait intervenir en tant qu'actionnaire temporaire dans les entreprises à stimuler. Le chapitre 10 par Gaël Pressoir attire l'attention sur le déficit croissant de cadres formés auquel se verront confrontées les organisations publiques et privées, dû au relatif abandon de l'enseignement supérieur. L'absence d'investissements dans la recherche (depuis plus de trente ans) contribue à la détérioration des processus de production de connaissances et de ressources humaines. L'auteur insiste sur la nécessité de relancer les dispositifs de recherche et d'enseignement supérieur, notamment en finançant le Fonds National de Recherche pour un Développement Durable

(FONRED) dont la création a été récemment appuyée par le MENFP et le MARNDR. Le chapitre 11, par Jean Payen, analyse le portefeuille des activités des différents bailleurs et porte un regard spécifique sur le portefeuille de la BID. L'auteur en tire une série de réflexions concernant l'approche de programmation et le besoin d'améliorer la coordination entre bailleurs et entre ceux-ci et l'Etat. Dans le chapitre 12, le même auteur aborde les besoins en infrastructures en mettant en exergue différentes approches en termes de taille des investissements, d'envergure des projets et en termes de mobilisation de la main d'œuvre. Pour l'avenir, les infrastructures individuelles d'irrigation sont ainsi préférées par rapport aux grands systèmes d'irrigation tels que réalisés par le passé, grands systèmes qu'il faut cependant continuer à entretenir et moderniser. Un changement d'approche en matière d'infrastructures peut impliquer des changements quant à l'utilisation des sols et des techniques de culture. Le chapitre 13, élaboré par Thierry Giordano, contribue à une réflexion sur la correspondance entre les objectifs de politique fixés et la mise à disposition réelle des ressources. En se basant sur des données produites par le MPCE, l'auteur analyse avec précision les flux financiers publics et privés, en décomposant ces flux selon qu'il s'agit d'investissement ou de fonctionnement, de filières et de départements. Un résultat remarquable de ce chapitre est la mise en évidence du rôle joué par la contribution financière des producteurs ruraux, qui dépasse de loin les flux de l'APD et ceux en provenance du trésor public. Les schémas représentant ces flux expliquent les difficultés de coordination, non seulement des acteurs publics, mais aussi de ceux de l'APD. Ce qui nous amène à la quatrième et dernière partie.

La quatrième partie tente de répondre à la question : allons-nous continuer à subir ou allons-nous piloter les transformations de l'agriculture ? Le chapitre 14 (Geert van Vliet) analyse les possibilités de gouverner l'agriculture autrement. Il expose les dysfonctionnements du cadre macro-politique qui trouvent leur origine, en particulier, dans la rédaction de certains articles de la Constitution de la République d'Haïti et qui se répercutent au niveau de la production et l'accès aux biens et services publics en milieu rural. La résolution de ces dysfonctionnements macro-politiques serait d'autant plus porteuse d'espoirs qu'elle : i) ne dépend nullement de l'aide publique au développement ; ii) n'implique et ne doit pas impliquer d'autres acteurs que les Haïtiens eux-mêmes ; iii) permet de réduire la probabilité de l'occurrence d'au moins une des cinq sources de stress systémiques auxquels Haïti a été confrontée - à savoir les crises politiques périodiques et annoncées qui paralysent l'Etat et ralentissent la croissance (Dror, 1988a, 1988b) - ; et iv) du coup, permettrait à l'Etat de mieux anticiper et gérer les autres sources de stress systémiques. Le chapitre 15 (Geert van Vliet, Gaël Pressoir, Bernard Ethéart, Thierry Giordano, Bénédicte Paul, Michel Benoit-Cattin, Jean Payen, Vincent Geronimi, Thomas Poitelon et Sandrine Fréguin Gresh) propose une boîte à outils au service de la réflexion stratégique et opérationnelle. Il analyse les « futurs possibles » sous forme de trois scénarios différenciés : i) le « tendanciel », un « Etat Non-Gouvernemental ? ... » ; ii) un « développement fortement administré » ; et iii) un « Etat stratège et incitateur ». Chaque scénario propose des enjeux, des leviers d'action, des mesures dans le domaine macro-politique, des mesures d'ordre macro-économique, des mesures et investissements sectoriels et des approches de mise en œuvre différents, afin de refléter les intérêts distincts que nous avons identifiés tout au long de l'étude. Il convient de noter que les scénarios, en tant que représentations des « futurs possibles », ont été « travaillés » pour faciliter la réflexion sur des choix possibles. Le chapitre 16 (Geert van Vliet, Gaël Pressoir, Sandrine Fréguin Gresh, Thierry Giordano) se propose de brièvement revisiter l'histoire institutionnelle du secteur agricole et tente d'analyser si des opportunités de changements de l'agriculture Haïtienne se sont produites dans un passé proche et plus lointain. Il interroge surtout si et comment ces opportunités ont pu être saisies (ou non) par les acteurs disposant de capacités de pilotage du système agricole pour se traduire par de nouvelles trajectoires (Capoccia et Kelemen, 2005).

La conclusion de cette étude (Geert van Vliet, Gaël Pressoir, Thierry Giordano, Jacques Marzin) propose un itinéraire de changement pour passer de la situation actuelle à ce qui a été considéré, au cours de l'atelier de Kaliko, comme le futur idéal : celui d'un l'état stratège capable de relancer l'économie haïtienne au travers de l'agriculture. Afin d'identifier les réformes et mesures nouvelles nécessaires à une telle transition, elle s'appuie d'une part sur la boîte à outil qui a permis de réaliser les scénarios du chapitre 15, et d'autre part sur les réflexions des participants à l'atelier final qui a eu lieu

à Kaliko (18-20 novembre 2015). Elle se termine par une série de recommandations faites au Groupe de travail BID/MARNDR pour soutenir les efforts du gouvernant haïtien à s'engager sur cette voie. Une annexe à cette conclusion présente quelques pistes de recherche issues de cette étude.

Plusieurs versions du rapport ont été élaborées et des restitutions intermédiaires ont été réalisées, notamment à Port-au-Prince le 21 octobre 2015 et à Kaliko (infra). Une version préfinale a été remise à la BID le 30 novembre 2015. Les commentaires reçus durant l'atelier de Kaliko et ensuite de la part de la BID en janvier 2016, ont été pris en compte dans la présente version finale.

Remerciements.

Les auteurs de ce rapport souhaitent exprimer leurs profonds remerciements à la Banque Interaméricaine de Développement pour la confiance qu'elle a manifestée tout au long de la mise en œuvre de cette étude. Il est remarquable aujourd'hui de pouvoir travailler avec la liberté de réflexion qu'ont su inciter et défendre les membres des équipes BID à Port-au-Prince (Agustín Aguerre, Gilles Damais, Bruno Jacquet, Caroline Bidault, Sébastien Gachot, Marie Bonnard et Régine Lafontant) et à Washington (Pedro Martel, Paolo de Salvo). Nous en avons amplement profité et cela n'a pas dû être toujours facile (pour nos interlocuteurs...). Nous avons d'autant plus apprécié notre espace d'autonomie relative ainsi respectée.

De même, nous souhaitons exprimer notre reconnaissance au MARNDR et en particulier à Robert Chéry, Laurence Charleston et Garry Augustin. Avec l'équipe BID à Port-au-Prince ils ont conformé le Groupe de Travail BID-MARNDR qui a piloté l'étude, appuyé l'organisation des ateliers de restitution et établi les contacts avec les personnes ressource pertinentes. Le Professeur Lemane Delva (FAMV) et conseiller auprès de la Direction de l'Innovation, nous a guidé lors de nos visites de terrain dans le nord. Ses commentaires nous ont été précieux. Ce rapport n'aurait pas été produit sans les apports des personnes qui ont ainsi partagé leurs expériences, leurs données, leurs savoirs et leurs analyses. Les participants aux ateliers de restitution du 21 Octobre à Port-au-Prince, puis du 18 au 20 Novembre à Kaliko ont contribué, par leurs réflexions souvent profondes, à modifier et renforcer l'argumentaire. Nous leur sommes reconnaissants.

Comme il est d'usage, il convient de rappeler que si ce travail s'est considérablement enrichi avec l'apport des personnes et organisations mentionnées, les erreurs et/ou omissions éventuelles ne peuvent être imputées qu'aux auteurs, seuls responsables du contenu de leurs chapitres.

Bibliographie

Auty, R.M., 2007, Aid and Rent-Driven Growth: Mauritania, Kenya and Mozambique Compared, UNU Wider Research paper, Vol 2007/35, accessed 10 March 2015, http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2007/en_GB/rp2007-35/

Capoccia, G., & Kelemen, R.D., 2005, "The study of critical junctures: theory, narrative and counterfactuals in institutional theory", paper prepared for presentation at the APSA 2005 Annual Convention, Washington DC, September 1-4.

De Rosnay J., 1975. Le macroscopie : vers une vision globale. Paris : Seuil, Collection points.

Dror, Y., 1988a, Policy Making under Adversity, Transaction Books, New Brunswick.

Dror, Y., 1988b, *Notes towards a Philosophy of Policy-Reasoning*; p. 117-171, in Between rationality and cognition: policy making under conditions of uncertainty, complexity, and turbulence / sous la direction de Miriam Campanella, Torino : A. Meynier

Films

Assistance Mortelle / Fatal assistance. Raoul Peck, 2012.